

Autonomie speciali e tutela dell'ambiente
(nota a Corte cost., 14 novembre 2007, n. 378,
con richiamo anche a n. 380 del 2007)

di Alberto Roccella *

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 2/2008)

1. La sentenza annotata ha deciso tre giudizi in via principale di legittimità costituzionale, di cui due proposti dal Presidente del Consiglio dei Ministri nei confronti di disposizioni legislative della Provincia autonoma di Trento e il terzo proposto dalla medesima Provincia nei confronti di disposizioni di legge statale, previa riunione dei giudizi giustificata dalla parziale identità delle molteplici questioni sollevate oltre che dalla coincidenza delle parti in causa. I diversi esiti delle questioni e, prima ancora, la loro sola parziale identità impongono, tuttavia, di distinguere il commento alle diverse parti della sentenza.

2. Alla Corte erano state sottoposte innanzi tutto tre questioni tra loro affini in materia di grandi derivazioni idroelettriche. Il Presidente del Consiglio dei Ministri aveva impugnato l'art. 15, comma 2, l.p. Trento 15 dicembre 2004, n. 10¹, che aveva inserito l'art. 1-*bis* nella l.p. 6 marzo 1998, n. 4, prevedendo una nuova disciplina delle assegnazioni e dei rinnovi delle concessioni di grandi derivazioni. Ancora, il Presidente del Consiglio dei Ministri aveva impugnato la l.p. Trento 6 dicembre 2005, n. 17, recante disposizioni urgenti in materia di concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico, modificative dell'art. 1-*bis* della l.p. 6 marzo 1998, n. 4². Di contro la Provincia autonoma di Trento aveva promosso la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni in materia di grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico poste dalla legge finanziaria 2006 (l. 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi da 483 a 492)³.

Questo triplice contenzioso, al quale si è affiancato un analogo contenzioso della Provincia autonoma di Bolzano⁴, ha trovato una soluzione diversa da quella giurisdizionale. Nello svolgimento dei processi le parti avevano concordemente richiesto il rinvio dei giudizi, in vista dell'adozione di nuove norme di attuazione statutaria in materia di grandi derivazioni idroelettriche, e la Corte aveva accolto la richiesta disponendo un rinvio dell'udienza di trattazione di quasi un anno⁵. Il rinvio è effettivamente servito, poiché col d.lgs. 7 novembre 2006, n. 289, sono state emanate nuove norme di attuazione dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige, le quali hanno modificato le precedenti norme di attuazione statutaria in materia di concessioni di grandi derivazioni⁶. L'accordo politico realizzatosi nella commissione paritetica incaricata di esprimere un parere nel procedimento di formazione delle norme di attuazione dello statuto (art. 107 st. T.-A.A.) si è riflesso nei giudizi avanti la Corte con le rinunce ai tre ricorsi, ciascuna delle quali

¹ Ricorso n. 26 del 2005.

² Ricorso n. 1 del 2006.

³ Ricorso n. 40 del 2006.

⁴ Il Presidente del Consiglio dei Ministri aveva impugnato la l.p. Bolzano 11 aprile 2005, n. 5, recante *Disposizioni transitorie in materia di grandi derivazioni a scopo idroelettrico* (ricorso n. 68 del 2005); la Provincia di Bolzano, a sua volta, aveva impugnato, come la Provincia di Trento, l'art. 1, commi da 483 a 492, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (ricorso n. 33 del 2006).

⁵ Il rinvio è stato disposto dal 10 ottobre 2006 al 25 settembre 2007: v. il paragrafo 26 del *Ritenuto in fatto* della sentenza.

⁶ Queste precedenti norme di attuazione erano state emanate col d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235, su cui v. il commento di D. BORGONOVO RE, *Produzione e distribuzione di energia elettrica*, in Regione autonoma Trentino-Alto Adige - Università degli Studi di Trento, *Commentario delle norme di attuazione dello statuto speciale di autonomia*, Trento, 1995, 447 ss.

accettata dalla controparte. Per le questioni anzidette era dunque scontata la dichiarazione di estinzione del giudizio, ai sensi dell'art. 25 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale. Uguale esito ha avuto altresì, poco dopo, il contenzioso parallelo tra il Governo e la Provincia autonoma di Bolzano⁷.

Data questa conclusione non è necessario ricostruire le complesse questioni di legittimità costituzionale sollevate e gli argomenti fatti valere dalle parti⁸. Si può piuttosto confermare l'importanza delle norme di attuazione degli statuti speciali le quali sono rivolte innanzi tutto a regolare il trasferimento delle funzioni amministrative, ma hanno acquisito da tempo il carattere di uno strumento di raccordo permanente tra le autonomie speciali e il Governo, un raccordo suscettibile anche, come nel caso di specie, di dare una soluzione concordata a problemi di legittimità costituzionale di leggi.

Si segnala, tuttavia, che anche altre cinque Regioni, di cui quattro ordinarie e una speciale, avevano impugnato le medesime disposizioni in materia di grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico, poste dalla legge finanziaria 2006, già impuginate dalla Provincia di Trento⁹. Per queste Regioni non è stata possibile una soluzione consensuale del contenzioso: le questioni sollevate sono state decise, a breve distanza di tempo, con altra sentenza che in parte le ha dichiarate inammissibili, in parte le ha accolte con conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale di alcune fra le disposizioni impuginate¹⁰.

3. Il secondo gruppo di questioni decise dalla sentenza annotata riguarda la conservazione degli *habitat* naturali. Con il primo dei ricorsi già menzionati¹¹ il Presidente del Consiglio dei Ministri aveva impugnato, oltre alla disposizione della l.p. Trento 15 dicembre 2004, n. 10, sulle concessioni di grandi derivazioni, anche altre disposizioni della stessa l.p. n. 10 del 2004 (art. 9, commi 2, 3 e 11; art. 10), sollevando questioni relative alla designazione delle «zone speciali di conservazione» (ZSC) previste dalla direttiva comunitaria n. 92/43/CEE e ai rapporti da tenere con la Commissione europea per le stesse zone.

Le disposizioni impuginate avevano attribuito alla competenza della Giunta provinciale la designazione dei siti di importanza comunitaria ricadenti nel territorio provinciale come zone speciali di conservazione, a norma dell'art. 4, paragrafo 4, della citata direttiva (art. 9, commi 2 e 3). Esse avevano altresì affidato alla Giunta provinciale in via esclusiva la decisione sul superamento delle eventuali conclusioni negative sulla valutazione di incidenza dei progetti sulle zone speciali di conservazione, e avevano stabilito che il Presidente della Provincia tenesse direttamente i rapporti con la Commissione europea (ai sensi dell'art. 6, paragrafo 4, della direttiva), pur informando anche il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio (art. 9, comma 11). Infine esse avevano disciplinato le misure di salvaguardia da adottare in attesa della messa a punto delle ordinarie misure di conservazione delle zone speciali di conservazione (art. 10).

La potestà legislativa provinciale, di carattere esclusivo, in materia di parchi e protezione della flora e della fauna (art. 8, n. 16, st. T.-A.A.) non è valsa a superare le censure governative, giacché la sentenza ha ravvisato un contrasto con principi generali dell'ordinamento e con norme fondamentali di riforma economico-sociale che vincolano anche la potestà legislativa primaria. In particolare la sentenza ha ravvisato una violazione

⁷ Le parti hanno rinunciato ai rispettivi ricorsi, ciascuna rinuncia è stata accettata dalla controparte e la Corte ha dichiarato l'estinzione dei due giudizi con le ordinanze 10 dicembre 2007, n. 422 e, rispettivamente, n. 423.

⁸ Si rinvia quindi ai paragrafi 1 e 4-33 del *Ritenuto in fatto* della sentenza.

⁹ Si vedano i ricorsi nn. 28, 35, 36, 39 e 41 del 2006 proposti dalle Regioni Toscana, Piemonte, Campania, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia.

¹⁰ Corte cost., 18 gennaio 2008, n. 1, ha dichiarato inammissibili le questioni concernenti l'art. 1, commi 484, 489, 490 e 491, l. n. 266 del 2005, mentre ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 483, 485, 486, 487, 488 e 492.

¹¹ Ricorso n. 26 del 2005.

del principio, posto dalla legge statale, secondo cui, qualora il parco o la riserva interessi il territorio di una Regione a statuto speciale o Provincia autonoma, si procede d'intesa¹²; secondo la legge statale, inoltre, la designazione di aree protette internazionali spetta allo Stato¹³.

La Corte ha ritenuto che l'intesa debba applicarsi non solo a parchi e riserve, ma anche alle zone speciali di conservazione le quali sono ugualmente aree protette e anzi sono di interesse internazionale poiché costituiscono parte della rete ecologica europea denominata "Natura 2000". Sul punto la sentenza ha richiamato un suo precedente orientamento: già in passato la Corte aveva affermato che, ove l'interesse considerato sia non irragionevolmente ritenuto d'importanza nazionale o internazionale, le competenze relative all'individuazione delle aree, alla loro classificazione e all'istituzione su di esse di parchi nazionali o di riserve naturali statali (e, quindi, all'istituzione di un regime vincolistico, consistente nell'adozione di "misure di conservazione", su altri tipi di aree protette di rilievo internazionale) spettano allo Stato, qualunque sia l'ubicazione dell'area da proteggere¹⁴.

La sentenza annotata ha avuto lo scrupolo di chiarire la distinzione tra *individuazione* e *designazione* delle zone speciali di conservazione: l'individuazione consiste nella pura indicazione del sito, mentre la designazione è l'atto che sottopone la zona prescelta a uno speciale statuto vincolistico, consistente nell'adozione di speciali misure di conservazione. Nel lessico comunitario, dunque, la parola *designazione* ha lo stesso significato tradizionalmente attribuito nell'ordinamento nazionale all'espressione "istituzione di un'area protetta". Ma questo chiarimento non ha potuto se non rinforzare la conclusione: la designazione di una particolare area protetta classificata come zona speciale di conservazione non può essere effettuata unilateralmente dalla Giunta provinciale, ma deve essere effettuata dallo Stato d'intesa con la Provincia autonoma.

La continuità nella giurisprudenza della Corte sul problema non esime, tuttavia, da una considerazione critica. La competenza provinciale in materia di parchi e protezione della flora e della fauna viene molto ridimensionata dalla legislazione statale di attuazione della normativa comunitaria, che comporta una limitazione dell'autonomia amministrativa provinciale. Già gli impegni sulla rete "Natura 2000" posti dalla direttiva 92/43/CEE appaiono di dubbia conformità al principio (comunitario) di sussidiarietà. Ma soprattutto l'attuazione di questi impegni, secondo una disciplina statale considerata dalla Corte espressione di principi dell'ordinamento, rende necessario l'intervento, nella forma dell'intesa, dell'amministrazione statale, e non solo in via sostitutiva per il caso di inadempimento della Provincia, bensì anche in via ordinaria. In definitiva l'attuazione di questi impegni comporta (per scelta statale, non comunitaria) una modificazione nell'ordine delle competenze amministrative, con un vincolo al loro esercizio d'intesa fra Stato e Provincia, a svantaggio quindi dell'autonomia provinciale¹⁵.

Ci si può dunque chiedere se e quanto questo esito sia coerente con le norme di attuazione dello statuto del Trentino-Alto Adige che avevano trasferito integralmente alle Province le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di parchi per la protezione della flora e della fauna¹⁶, con una disciplina speciale solo per il Parco nazionale dello Stelvio, che ricade nel territorio delle due Province di Trento e Bolzano

¹² Art. 5, commi 1 e 2, l. 8 luglio 1986, n. 349, recante *Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale*, integrati dall'art. 8, comma 3, l. 6 dicembre 1991, n. 394, *Legge quadro sulle aree protette*.

¹³ L. 8 luglio 1986, n. 349, art. 5, comma 2.

¹⁴ Corte cost., 27 luglio 1992, n. 366 (paragrafo 4 del *Considerato in diritto*), in questa *Rivista* 1993, 769 ss., con note di M. MALO, *Appunti sulla organizzazione collaborativa fra Stato e Regioni*, 778 ss. e di M. MARPILLERO, *I nuovi enti parco e l'autonomia regionale: la Corte consolida il modello cooperativo fondato sulle norme di attuazione per le Regioni speciali*, 1235 ss.

¹⁵ Rimane peraltro fermo l'esclusivo potere provinciale di individuazione delle zone di conservazione speciale, al quale è vincolato il successivo potere di designazione.

¹⁶ D.P.R. 22 marzo 1974, n. 279, art. 1.

oltre che della Regione Lombardia, ma al quale si era voluto conservare una configurazione unitaria¹⁷. E, del pari, ci si può chiedere se questo esito sia coerente col principio espresso dall'art. 4, comma 1, delle norme di attuazione dello statuto del Trentino-Alto Adige emanate col d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, secondo cui, fatti salvi gli interventi richiesti ai sensi dell'art. 22 dello statuto¹⁸, nelle materie di competenza propria della Regione o delle Province autonome la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative (comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative) diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione¹⁹. Una rigorosa applicazione di questo principio condurrebbe, infatti, all'esito opposto a quello affermato dalla Corte, e cioè a predicare l'illegittimità costituzionale (nei confronti della Provincia di Trento) della disposizione di legge statale sulla necessità dell'intesa Provincia-Stato, considerata invece dalla Corte come limite all'autonomia provinciale; l'intervento dell'amministrazione statale risulterebbe compatibile con l'autonomia provinciale nel solo caso di azione sostitutiva per l'inadempimento di obblighi comunitari.

Ma, prima ancora, ci si può chiedere se sia veramente accettabile considerare la partecipazione dell'amministrazione statale, nella forma dell'intesa, all'istituzione di zone protette in attuazione di una direttiva comunitaria come un principio tale da limitare la potestà legislativa provinciale esclusiva. Appare difficile, infatti, immaginare una lesione di interessi statali derivante da una spontanea, diretta e corretta attuazione, da parte delle Regioni e delle Province interessate, degli obblighi comunitari in questione. E, del resto, le norme di attuazione dello statuto del Trentino-Alto Adige hanno stabilito già dal 1987 che la Regione e le Province di Trento e Bolzano, nelle materie di competenza esclusiva, possono dare immediata attuazione alle raccomandazioni e direttive comunitarie, salvo adeguarsi nei limiti previsti dallo statuto speciale alle leggi statali di attuazione dei predetti atti comunitari²⁰.

L'intervento necessario dell'amministrazione statale nell'attuazione della direttiva comunitaria sulle zone di conservazione speciale si pone in puntuale contrasto con le norme di attuazione ora ricordate. Un intervento dell'amministrazione statale si può giustificare solo in vista della tutela di interessi non frazionabili territorialmente o per evitare inadempimenti di obblighi comunitari. La sua previsione in linea generale non corrisponde invece né alle norme di attuazione dello statuto del Trentino-Alto Adige né, su un piano più generale, al principio di sussidiarietà: l'adempimento di obblighi comunitari diviene soltanto un'occasione per una non necessaria espansione del ruolo dell'amministrazione statale.

4. La sentenza ha accolto anche la questione di costituzionalità dell'art. 9, comma 11, l.p. Trento n. 10 del 2004, affermando che il potere di interloquire con la Commissione europea spetta allo Stato, ai sensi dell'art. 1, comma 5, l. 8 luglio 1986, n. 349, che attribuisce al Ministro dell'ambiente il compito di rappresentare l'Italia presso gli organismi della Comunità europea in materia di ambiente e di patrimonio culturale²¹, in base al principio sancito dai commi terzo e quinto dell'art. 117 Cost., i quali attribuiscono allo Stato la competenza a disciplinare i rapporti delle Regioni e delle Province autonome con l'Unione europea e a definire le procedure di partecipazione delle stesse, nelle materie di

¹⁷ D.P.R. 22 marzo 1974, n. 279, art. 3.

¹⁸ L'art. 22 st. T.-A.A. dispone che per l'osservanza delle leggi e dei regolamenti regionali e provinciali il Presidente della Regione e i Presidenti delle Province possono richiedere l'intervento e l'assistenza della polizia dello Stato, ovvero della polizia locale urbana e rurale.

¹⁹ Bisogna riconoscere peraltro che le leggi statali invocate dalla Corte, e citate alle note 12 e 13, sono antecedenti alle norme di attuazione dello statuto emanate col d.lgs. n. 266 del 1992.

²⁰ D.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 7.

²¹ Ma per la verità la disposizione ha un contenuto assai più ristretto rispetto a quello indicato dalla sentenza, poiché stabilisce soltanto che «Il Ministero promuove e cura l'adempimento di convenzioni internazionali, delle direttive e dei regolamenti comunitari concernenti l'ambiente e il patrimonio naturale».

loro competenza, alla formazione degli atti comunitari. La sentenza ha invocato altresì l'art. 5 della l. 5 giugno 2003, n. 131, il quale conferma il principio della unitarietà della rappresentazione della posizione italiana nei confronti dell'Unione europea²².

Su questo punto è possibile, però, prospettare un inquadramento diverso e una soluzione alternativa. La disposizione provinciale, infatti, affidava al Presidente della Provincia il compito di tenere direttamente i rapporti con la Commissione europea non già in vista della formazione di atti comunitari rilevanti per tutto il Paese, ma soltanto in relazione alla valutazione di incidenza dei piani o progetti non direttamente connessi o necessari alla gestione di un sito (ovviamente provinciale) costituito in zona di conservazione speciale. I rapporti con la Commissione europea erano quindi molto più limitati rispetto a quelli considerati dall'art. 117 Cost. e anche dall'art. 5 della l. n. 131 del 2003, poiché nella disposizione provinciale non si poneva un problema di rappresentanza unitaria della posizione nazionale, ma assumevano rilievo solo i rapporti legati alla specifica posizione della Provincia. Si potrebbe addirittura sostenere che quei rapporti sarebbero valsi ad assicurare la migliore attuazione degli impegni comunitari e a prevenire possibili contestazioni formali da parte della Commissione, così facilitando anche i compiti dello Stato.

Ma sul punto la pronuncia di illegittimità costituzionale non dovrebbe avere conseguenze significative. La sentenza non potrà evitare la prosecuzione della prassi, consueta ormai da anni, di rapporti informali delle Regioni e delle Province autonome con la Commissione europea e le sue strutture per concordare le modalità di attuazione degli obblighi comunitari.

Infine la sentenza ha dichiarato inammissibili le censure nei confronti dell'art. 10 l.p. Trento n. 10 del 2004 per un motivo processuale, essendo le norme contenute in detto articolo consequenziali (non ai commi 2 e 3, bensì) al comma 5 dell'art. 9, comma che non era stato impugnato.

Per la parte relativa all'accoglimento delle questioni sollevate dal Governo si segnala infine un singolare problema concernente il rapporto tra motivazione e dispositivo della sentenza. La motivazione ha precisato che il ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri doveva intendersi come riferito anche agli artt. 37 e 39 della successiva l.p. 23 maggio 2007, n. 11, ove erano state riprodotte le norme impuginate relative alla conservazione degli *habitat* naturali²³. Tuttavia la precisazione, diversamente da quanto era lecito attendersi, non ha avuto seguito nel dispositivo della sentenza con una dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale, ai sensi dell'art. 27 l. 11 marzo 1953, n. 87; pertanto i predetti artt. 37 e 39 l.p. n. 11 del 2007 devono ritenersi ancora formalmente vigenti, anche nella parte in cui corrispondono a disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime. Si può immaginare che, per lealtà e correttezza istituzionale, la Provincia autonoma di Trento si sia astenuta e si asterrà dal dare esecuzione a tali disposizioni.

5. La parte più lunga e impegnativa, anche per lo sforzo di sistemazione teorica, della motivazione della sentenza annotata riguarda la materia dell'ambiente e il settore dello smaltimento dei rifiuti²⁴.

Col ricorso n. 26 del 2005 il Presidente del Consiglio dei Ministri aveva impugnato la l.p. Trento 15 dicembre 2004, n. 10, sollevando questione di legittimità costituzionale, oltre che per le disposizioni in tema di concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico e per quelle in tema di zone speciali di conservazione, anche per le disposizioni sullo smaltimento dei rifiuti, le quali avevano modificato la precedente

²² V. L. VIOLINI, *Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome (Commento all'articolo 1, comma 1, e agli articoli 5 e 6)*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003, 111 ss.

²³ V. il paragrafo 3 del *Considerato in diritto*.

²⁴ V. i paragrafi 4 e 5 del *Considerato in diritto*.

disciplina legislativa provinciale regolando l'uso delle discariche esistenti (art. 8, comma 14) e la bonifica per l'ipotesi del rinvenimento di discariche o stoccaggi di rifiuti abusivi (art. 8, comma 15) .

La sentenza, prima ancora di esaminare i motivi di impugnazione, ha svolto alcune considerazioni di principio sull'ambiente considerato come sistema, cioè nel suo aspetto dinamico, e non soltanto da un punto di vista statico e astratto. La sentenza ha quindi posto l'accento sulla potestà di disciplinare l'ambiente nella sua interezza, affidata in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., pur ammettendo che, accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario possano coesistere altri beni giuridici, aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi giuridicamente tutelati. Sulla base di queste premesse sono stati confermati principi già affermati dalla recente giurisprudenza costituzionale, puntualmente richiamata con speciale riferimento alla sentenza n. 246 del 2006²⁵. L'ambiente va considerato materia trasversale, nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi, quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni. In questi casi la disciplina unitaria del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, prevale su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materie di competenza propria, ed in riferimento ad altri interessi. La disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, investendo l'ambiente nel suo complesso, e quindi anche in ciascuna sua parte, funziona come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato.

La sentenza si è posta quindi il problema di accertare la sussistenza di una competenza legislativa della Provincia autonoma di Trento e, in caso positivo, di stabilirne la natura, primaria o concorrente. La soluzione data a questo problema è stata secca: lo statuto della Provincia di Trento (ma si dovrebbe dire, più esattamente, della Regione T.-A.A.) non prevede come competenza della Provincia stessa il settore dei rifiuti, non potendosi ritenere che questi rientrino, ai sensi, rispettivamente, dell'art. 8, n. 5, e dell'art. 9, n. 10, dello statuto (nel quale ultimo caso varrebbero comunque i principi dettati dalle leggi dello Stato, in base all'art. 5 dello stesso statuto) nella nozione di "urbanistica e piani regolatori", ovvero in quella di "igiene e sanità". Ne consegue che i rifiuti non possono che ricadere nella competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente ed ecosistema prevista dall'art. 117, secondo comma lett. s), Cost.. La sentenza ha poi ammesso che, nonostante la competenza esclusiva dello Stato, è possibile l'attribuzione di funzioni alla Provincia e ha citato al proposito l'art. 85 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, ripreso poi dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale. Questa precisazione non sminuisce tuttavia la portata dell'affermazione di principio, che è soltanto integrata su un piano diverso: dal complesso della sentenza si ricava in modo non equivoco che nel settore dei rifiuti la Provincia non può vantare una potestà legislativa, ma può soltanto essere titolare, nella misura prevista dalla legislazione statale, di funzioni amministrative.

La sentenza ha poi osservato che l'art. 8, comma 14, l.p. n. 10 del 2004, concernente l'uso delle discariche esistenti, aveva creato un regime alternativo a quello predisposto dallo Stato, in attuazione di direttive comunitarie, col d. lgs. 13 gennaio 2003, n. 36, e, senza riscontrare nella disposizione provinciale una violazione della disciplina comunitaria, l'ha dichiarata costituzionalmente illegittima semplicemente per la sua difformità dall'art. 17 del medesimo d.lgs. n. 36 del 2003, in particolare per aver dispensato dalla data di scadenza per l'utilizzazione delle discariche già autorizzate e dal piano di adeguamento delle discariche stesse.

²⁵ Corte cost., 28 giugno 2006, n. 246, in questa *Rivista* 2007, 167, con note di G. DI COSIMO, *Norme cedevoli: un genere, due specie*, 168 ss., e di A. RUGGERI, *La Corte, i regolamenti di autonomia locale e le oscillazioni della «logica» sistemica (a «prima lettura» di Corte cost. n. 246 del 2006)*, 172 ss.

Una sorte diversa, non per motivi teorico-sistematici bensì per ragioni puramente interpretative, ha avuto invece il giudizio sull'art. 8, comma 15, l.p. n. 10 del 2004, sulla messa in sicurezza di discariche o stoccaggi di rifiuti abusivi. La sentenza ha ritenuto, infatti, che la disposizione di legge provinciale, impugnata sempre per contrasto con la corrispondente disciplina statale (artt. 11, 12 e 15 d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22), possa essere interpretata nel senso che per le operazioni di messa in sicurezza si procede soltanto alla movimentazione in sito dei rifiuti e non alla loro raccolta e trasporto, cui invece si riferiscono le disposizioni statali di raffronto, e ha quindi rigettato la questione di costituzionalità²⁶.

Per quanto concerne l'ambiente la sentenza ha confermato l'impostazione delle sentenze pronunciate dopo la riforma del titolo quinto della parte seconda della Costituzione²⁷, a partire dalla fondamentale sentenza n. 407 del 2002²⁸. In particolare la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema non esclude la possibilità di configurare l'ambiente come valore costituzionalmente protetto, delineando così una materia trasversale in ordine alla quale si possono manifestare competenze diverse che possono essere anche regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (determinazioni che quindi prevalgono sulle discipline regionali).

Questa impostazione, estensibile anche alle Regioni ad autonomia speciale, è stata del resto ribadita dalla Corte anche in un'altra sentenza, deliberata nella stessa data della sentenza annotata, che ha deciso un giudizio con caratteri diversi²⁹. In quest'ultimo caso si trattava, infatti, di un giudizio per conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione siciliana con l'impugnazione di decreti interministeriali sulla sospensione delle autorizzazioni alle emissioni in atmosfera per alcuni impianti di pretrattamento e termovalorizzazione dei rifiuti; la sentenza, che pure ha dichiarato l'inammissibilità del conflitto per mancanza della lesione di un'attribuzione costituzionale della Regione, con conseguente giurisdizione di altro giudice sulla controversia, ha svolto alcune considerazioni di principio pienamente congruenti con quelle della sentenza n. 378 sulla tutela dell'ambiente come materia di potestà legislativa esclusiva dello Stato e sull'ambiente come valore costituzionalmente protetto che dà luogo a una materia trasversale.

La parte della sentenza n. 378 più problematica, sulla quale conviene fermare l'attenzione, è piuttosto quella concernente il settore dei rifiuti: la sentenza ha negato che i rifiuti possano rientrare nelle materie urbanistica e piani regolatori ovvero igiene e sanità, di competenza statutaria della Provincia, e ha quindi sostenuto che essi ricadono nella potestà legislativa esclusiva dello Stato.

6. Questa sistemazione di principio suscita però serie perplessità, poiché l'analisi del diritto positivo e della sua evoluzione nonché degli stessi precedenti di giurisprudenza della Corte induce a una ricostruzione e a conclusioni diverse.

Va infatti considerato che nel regime del testo originario della Costituzione si distinguevano le funzioni amministrative costituzionalmente spettanti alle Regioni (funzioni regionali *proprie*, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost., tutelabili nei confronti dello Stato mediante il conflitto di attribuzione) dalle altre funzioni amministrative diverse da quelle regionali proprie, suscettibili di essere delegate dallo Stato (con legge) alle Regioni,

²⁶ Coerentemente con la natura di decisione interpretativa di rigetto, il dispositivo della sentenza ha dichiarato non fondata la questione *nei sensi di cui in motivazione*.

²⁷ L.c. 18 ottobre 2001, n. 3.

²⁸ Corte cost., 26 luglio 2002, n. 407, in questa *Rivista* 2003, 312, con note di M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, 318 ss., e di S. MANGIAMELI, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, 337 ss.

²⁹ Corte cost., 14 novembre 2007, n. 380.

ma non costituenti oggetto di una garanzia costituzionale e quindi non tutelabili, almeno in linea di principio, mediante conflitto di attribuzione (art. 118, secondo comma, Cost.).

Le funzioni amministrative regionali proprie erano rette dal principio del parallelismo con le materie di potestà legislativa regionale³⁰ e per il loro passaggio alle Regioni ai sensi del secondo comma dell'ottava disposizione transitoria e finale della Costituzione si adoperava il verbo *trasferire* o il sostantivo *trasferimento*, cosicché esse venivano chiamate funzioni *trasferite* per contrapposizione a quelle eventualmente *delegate*³¹. Nell'esperienza concreta dell'attuazione dell'ordinamento regionale il principio del parallelismo tra materie di potestà legislativa regionale e funzioni amministrative regionali operava poi anche, e soprattutto, al rovescio: l'estensione delle materie di potestà legislativa regionale concorrente veniva desunta sulla base delle funzioni amministrative trasferite alle Regioni, mentre in relazione alle funzioni amministrative delegate le Regioni potevano emanare soltanto norme legislative di organizzazione e di spesa e norme di attuazione delle leggi statali, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 117 Cost.³².

In sede di seconda attuazione dell'ordinamento regionale il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, aveva trasferito (e non delegato) alle Regioni ordinarie le funzioni amministrative in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti comprendendovi (art. 101, secondo comma, lett. b) la disciplina della raccolta, trasformazione e smaltimento dei rifiuti³³. Il settore dei rifiuti, dunque, pur senza essere ascritto a una specifica materia, era stato ricompreso nell'ambito del complesso delle materie di potestà legislativa regionale concorrente attinenti al settore organico dell'assetto e dell'utilizzazione del territorio (urbanistica, lavori pubblici di interesse regionale)³⁴. La citata disposizione del d.P.R. n. 616 del 1977 aveva poi rafforzato questo inquadramento menzionando, sia pure nell'ambito delle funzioni amministrative trasferite, *la disciplina* della raccolta dei rifiuti, dato che il termine *disciplina* chiaramente alludeva a disciplina legislativa.

L'assetto dei rapporti tra Stato e Regioni ordinarie delineato dal d.P.R. n. 616 del 1977 per il settore dei rifiuti si presentava suscettibile di essere esteso anche alla Provincia di Trento, dato che gli elenchi delle materie attribuite dallo statuto del Trentino-Alto Adige alla potestà legislativa (esclusiva e concorrente) provinciale comprendevano tutte le materie attribuite dall'art. 117 Cost. alla potestà legislativa delle Regioni ordinarie. In ogni caso dieci anni più tardi apposite norme di attuazione dello statuto del Trentino-Alto Adige hanno adeguato l'autonomia della Regione e delle due Province autonome di Trento e Bolzano a quanto stabilito per le Regioni ordinarie dal d.P.R. n. 616 del 1977³⁵. Ma, prima ancora dell'emanazione di queste norme di attuazione statutaria, la potestà legislativa delle Province autonome di Trento e Bolzano (e in generale delle Regioni speciali) nel settore dei rifiuti era stata espressamente salvaguardata, in sede di attuazione di tre direttive CEE (n. 75/442, n. 76/403 e n. 78/319), dal decreto legislativo emanato, sulla base della l. 9 febbraio 1982, n. 42, col d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915 (art. 6, ultimo comma).

³⁰ Art. 118, primo comma, Cost.: Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale (...).

³¹ La distinzione era chiarissima nella legislazione di attuazione dell'ordinamento regionale; per la prima regionalizzazione v. l. 16 maggio 1970, n. 281, art. 17, primo e secondo comma; per la seconda regionalizzazione v. l. 22 luglio 1975, n. 382, art. 1, primo comma, n. 1 e n. 3; d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art. 1.

³² L. 22 luglio 1975, n. 382, art. 1, terzo comma, n. 3, lett. a); d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art. 7.

³³ Sull'art. 101 del d.P.R. n. 616 del 1977 si veda il commento di F. MERLONI, in A. BARBERA, F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, Bologna, 1978, 547 ss.

³⁴ Il settore dello smaltimento dei rifiuti peraltro ricade nella competenza regionale anche sotto un altro profilo. Esso, infatti, attiene sicuramente anche alla materia dell'assistenza sanitaria, intesa nei suoi profili di prevenzione delle malattie, ai sensi dell'art. 27, primo comma, lett. a), d.P.R. n. 616 del 1977.

³⁵ D.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, recante *Estensione alla Regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616*.

La Corte costituzionale affermò poi che questa salvaguardia trovava adeguata giustificazione nelle autonomie speciali³⁶ e, con la stessa sentenza, escluse una lesione dell'autonomia legislativa delle Regioni ordinarie nel settore dei rifiuti ad opera del medesimo d.P.R. n. 915 del 1982, attraverso una pronuncia interpretativa di rigetto. La Corte affermò che la mancata indicazione espressa in quel provvedimento normativo delle norme di principio non produceva lesione delle competenze regionali perché non rendeva indistintamente tali, e quindi vincolanti per le Regioni, tutte le norme in esso contenute. La Corte ribadì in quella circostanza la tesi, già espressa in precedenza, che la qualità di norma di principio o di dettaglio deriva dall'oggettiva natura della norma stessa e non da una mera definizione formale, non vincolante per la Corte; essa affermò quindi che rivestivano portata di norme di principio soltanto le disposizioni che, in stretta correlazione con l'esigenza di dare attuazione a direttive comunitarie, delineavano gli obiettivi essenziali e i limiti di operatività della disciplina sullo smaltimento dei rifiuti e individuò in modo preciso tali disposizioni. La sentenza fece quindi salva l'autonomia legislativa delle Regioni ordinarie, che poteva esplicarsi (secondo il meccanismo dell'art. 6 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, sull'attuazione della normativa comunitaria) nel rispetto delle sole norme di principio del d.P.R. n. 915 del 1982³⁷.

Questo riparto in tema di gestione dei rifiuti è stato infine tenuto fermo, per le Regioni ordinarie, dalla terza regionalizzazione del 1998³⁸.

Fino all'annotata sentenza della Corte era dunque pacifico, e da tempo, per la legislazione statale come per la giurisprudenza costituzionale, che sia le Regioni ordinarie, sia quelle speciali comprese le Province autonome di Trento e Bolzano fossero titolari, nel settore dei rifiuti, di potestà legislativa e non soltanto di funzioni amministrative derivanti da leggi statali.

Ma va altresì ricordato che, a brevissima distanza dall'emanazione d.P.R. n. 915 del 1982, la Provincia aveva effettivamente esercitato la sua potestà legislativa approvando la l.p. 20 dicembre 1982, n. 29, con la quale aveva disciplinato il sottosettore dei rifiuti solidi urbani³⁹; e, in seguito, la Provincia ha emanato anche altre disposizioni di legge sullo smaltimento dei rifiuti⁴⁰. Le disposizioni provinciali oggetto del giudizio deciso dalla sentenza annotata costituivano appunto modificazioni della precedente disciplina.

Infine la legislazione statale successiva alla riforma costituzionale del 2001 non reca elementi che possano revocare in dubbio la potestà legislativa regionale nel settore dei rifiuti. La parte quarta del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, *Norme in materia ambientale*, è

³⁶ Corte cost., 25 maggio 1987, n. 192, in questa *Rivista* 1987, 1536 ss., con nota di M. MARPILLERO, *Una decisione (solo?) interlocutoria sulle competenze regionali sullo smaltimento dei rifiuti*; si veda in particolare il paragrafo 7 del *Considerato in diritto*. Non rileva ai fini della presente nota la successiva sentenza 30 giugno 1988, n. 744, la quale pure ha riguardato il settore dei rifiuti, ma non con riferimento alla potestà legislativa regionale, avendo deciso un conflitto di attribuzione in cui erano in gioco le funzioni amministrative regionali e la funzione statale di indirizzo e coordinamento. La sentenza è pubblicata in questa *Rivista* 1989, 1182, con nota di G. FALCON, *Spunti per una nozione della funzione di indirizzo e coordinamento come vincolo di risultato*.

³⁷ La sentenza precisò che la potestà legislativa integrativa attribuita alle Regioni dall'art. 6, lett. f), d.P.R. n. 915 del 1982 si aggiungeva alla potestà legislativa concorrente regionale e non si contrapponeva ad essa in modo tale da escluderla.

³⁸ D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 85, sul quale v. il commento di A. FERRARA, in G. FALCON (a cura di), *Lo stato autonomista*, Bologna, 1998, 287 ss.

³⁹ Il d.P.R. n. 915 del 1982 è stato applicabile in provincia di Trento, per la parte relativa ai rifiuti solidi urbani, solo per venti giorni, dal 16 dicembre 1982, data della sua entrata in vigore, al 5 gennaio 1983, data di entrata in vigore della l.p. Trento 20 dicembre 1982, n. 29. La l.p. n. 29 del 1982 è poi confluita nel testo unico delle leggi provinciali in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti approvato con decreto del Presidente della Giunta provinciale 26 gennaio 1987, n. 1-41/Leg. (parte terza, *Gestione dei rifiuti*, artt. 63 ss).

⁴⁰ La parte terza del testo unico citato alla nota precedente, dedicata alla gestione dei rifiuti, è stata ripetutamente modificata da leggi provinciali successive: l.p. 15 gennaio 1990, n. 3; l.p. 25 luglio 1988, n. 22; l.p. 27 agosto 1993, n. 21; l.p. 7 marzo 1997, n. 5; l.p. 11 settembre 1998, n. 10; l.p. 20 marzo 2000, n. 3; l.p. 18 febbraio 2002, n. 1; l.p. 1° agosto 2003, n. 5; l.p. 29 dicembre 2005, n. 20.

dedicata a *Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati*, ma l'art. 177 ha stabilito che «Le Regioni e le province autonome adeguano i rispettivi ordinamenti alle disposizioni di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema contenute nella parte quarta del presente decreto entro un anno dalla data di entrata in vigore dello stesso» (comma 2). Il d.lgs. n. 152 del 2006, dunque, non ha ritenuto di esercitare una presunta potestà legislativa esclusiva statale in tema di gestione dei rifiuti. Al contrario, esso ha riconosciuto espressamente la potestà legislativa delle Regioni (ordinarie e speciali) e delle Province autonome nel settore della gestione dei rifiuti e, testualmente, ha voluto soltanto porre disposizioni di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema riferite a questo settore, disposizioni alle quali le leggi regionali devono adeguarsi.

In definitiva, la negazione della potestà legislativa della Provincia di Trento nel settore della gestione dei rifiuti si pone in insanabile contrasto con l'evoluzione dell'ordinamento regionale, con la legislazione statale, compresa quella più recente, con la stessa giurisprudenza della Corte la quale con la sua affermazione di principio ha attribuito alla Provincia una condizione deteriore rispetto a quelle delle Regioni ordinarie.

7. Probabilmente l'annotata sentenza della Corte non avrà conseguenze, per la parte relativa alla gestione dei rifiuti, che vadano oltre quanto deciso nella specifica occasione.

Dopo appena quattro mesi, infatti, la Corte è tornata a pronunciarsi sulla potestà legislativa nel settore dei rifiuti, questa volta con riferimento all'impugnazione da parte del Governo di alcune disposizioni legislative della Provincia di Bolzano, il cui regime autonomistico è identico, per la gestione dei rifiuti, a quello della Provincia di Trento⁴¹. In questa più recente sentenza la Corte ha sensibilmente modificato la posizione di principio assunta in precedenza per la Provincia di Trento. La sentenza, infatti, pur confermando che la disciplina dei rifiuti si colloca nell'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva statale, ha ammesso che lo statuto speciale del Trentino-Alto Adige riserva alla Provincia alcuni segmenti della tutela ambientale: la competenza statale si intreccia con altri interessi e competenze, cosicché allo Stato è riservato il potere di fissare *standard* di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, ma resta ferma la competenza della Provincia alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. La sentenza ha preso atto che la l.p. Bolzano 26 maggio 2006, n. 4, recante *La gestione dei rifiuti e la tutela del suolo*, comprende tra la sue finalità l'esigenza della protezione della salute dell'uomo e che essa, come la precedente l.p. 6 settembre 1973, n. 61 (abrogata dall'art. 46 l.p. n. 4 del 2006), ha ad oggetto la cura di una molteplicità di interessi pubblici, in alcuni casi, come per la localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti, afferenti alla conservazione e alla fruizione del territorio. Essa ha quindi riconosciuto che la l.p. Bolzano n. 4 del 2006 trova valido fondamento nella competenza legislativa esclusiva provinciale in materia di tutela del paesaggio e di urbanistica, nonché nella competenza legislativa concorrente in materia di igiene e sanità.

La sentenza ha deciso l'inammissibilità di una questione per insufficiente motivazione della censura fatta valere, mentre per le altre quattro questioni sollevate essa ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate. Ma, a differenza della decisione relativa alla Provincia di Trento, questa sentenza non si è limitata a rilevare il contrasto delle disposizioni provinciali impugnate con la disciplina statale posta dal d.lgs. n. 152 del 2006; essa, invece, ha censurato specifiche violazioni dei limiti della potestà legislativa provinciale.

⁴¹ Corte cost., 14 marzo 2008, n. 62, sulla quale v. A. Borzì, *Qualche spunto su ambiente e autonomie speciali. Nota a prima lettura di Corte cost., sent. n. 62 del 2008*, in *Federalismi.it* n. 7/2008, con alcune considerazioni anche sulla sentenza n. 278 del 2007.

Una disposizione provinciale recante un'esenzione per i rifiuti pericolosi dall'obbligo del formulario d'identificazione (l'art. 19, comma 3, lett. b), l.p. n. 4 del 2006) è stata dichiarata illegittima perché la disciplina statale sul formulario costituisce uno *standard* di tutela uniforme in materia ambientale e quindi si impone nell'intero territorio nazionale, senza ammettere deroghe locali.

Uguualmente l'Albo nazionale gestori ambientali, previsto dall'art. 212 d.lgs. n. 152 del 2006, è stato considerato dalla sentenza come una struttura posta a presidio dell'affidabilità delle singole imprese aspiranti esercitare attività nel settore dei rifiuti, quindi tale da non ammettere deroghe locali, come quella prevista da un'altra delle disposizioni provinciali impugnate, tanto più che l'iscrizione all'Albo corrisponde all'esigenza di dare attuazione a direttive comunitarie; conseguentemente è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, l.p. n. 4 del 2006.

I commi 1 e 2 dell'art. 24 l.p. n. 4 del 2006 consentivano la messa in esercizio di un impianto di smaltimento o recupero di rifiuti prima che la regolarità dell'impianto fosse stata valutata dall'amministrazione. Queste disposizioni sono state dichiarate illegittime perché l'autorizzazione unica per i nuovi impianti è stata regolata dal d.lgs. n. 152 del 2006 senza prevedere alcuna forma di autorizzazione tacita, neppure provvisoria, in ottemperanza alle prescrizioni delle pertinenti direttive comunitarie che configurano un sistema di autorizzazioni previe.

Infine l'art. 7, comma 1, lettera b), l.p. n. 4 del 2006, che sottraeva alla nozione di rifiuto le terre e le rocce da scavo e i residui della lavorazione della pietra non contaminati, è stato dichiarato illegittimo per contrasto con la direttiva comunitaria 2006/12/CE, la quale funge da norma interposta atta a integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale e provinciale all'ordinamento comunitario, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost..

La differenza di impostazione delle due sentenze risulta chiara. La prima ha negato totalmente la competenza legislativa della Provincia di Trento nel settore dei rifiuti e quindi ha censurato la pura e semplice difformità della legislazione provinciale da quella statale. La seconda ha riconosciuto la competenza legislativa della Provincia di Bolzano nel settore dei rifiuti ed è pervenuta a dichiarazioni di illegittimità costituzionale solo in quanto ha ravvisato nelle disposizioni statali violate il carattere di specifici limiti alla potestà legislativa provinciale.

* Professore di Diritto urbanistico nell'Università degli Studi di Milano